

学校编码: 10384 分类号_____密级 _____

学号: X2005157070 UDC _____

硕 士 学 位 论 文

财政评审实践困境与对策

Difficulties and Solutions of Financial Evaluation and

Checkup

杨 丽 丽

指导教师姓名: 曹 艳 杰 副教授

专业名称: 会计硕士 (MPAcc)

论文提交日期: 2 0 1 1 年5 月

论文答辩日期: 2 0 1 1 年 月

学位授予日期: 2 0 1 1 年 月

答辩委员会主席:

评 阅 人:

2011 年 5 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

- () 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。
- () 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学博硕士论文摘要库

论文摘要

财政评审工作多年来经过各级政府的大力推动，目前正趋向制度化、规范化。财政评审工作内容由最初的财政投融资基本建设项目预决算评审，拓展到了财政专项资金核查、项目绩效评价、财政支出预算项目审查等领域，同时财政评审队伍经历了一个从无到有、从小到大的发展历程，在服务财政中心工作和公共财政管理改革方面，已经成为一支不可或缺的重要力量，财政评审作为公共财政管理改革的重要手段和重要环节，正发挥着日益显著的作用。但就全国而言，由于历史等多方原因，我国财政评审体制还存在种种缺陷，归根到底，还是认识问题，也就是财政评审职能在整个财政工作中的定位问题没有得到很好的解决。财政评审是财政监督职能的重要组成部分，还是属于财政管理职能范畴，执行财政预算的技术管理职能，目前并没有统一定论。由此产生了各地机构性质不统一、职责范围不一致等等问题，并在实际工作中导致了负面效应。各地财政评审机构经过多年探索实践，现在正处于体制转型的关键时期，如何界定财政评审机构的职能定位，创新财政评审机制，更好地发挥财政评审工作的作用？笔者认为：财政评审应作为财政管理职能的重要组成部分，充分发挥财政评审对财政支出预算管理的技术支持作用，为财政支出预算管理提供专业技术支撑。本文将在对财政评审机制现状分析的基础上，结合笔者工作实践经验，从制度建设、机构建设和人才队伍建设等几个方面提出完善财政评审职能的对策。

关键词：财政评审；财政支出；预算管理

厦门大学博硕士论文摘要库

Abstract

The financial evaluation and checkup work has become institutionalized and standardized thanks to the great efforts from governments at all levels throughout the years. The scale of financial evaluation and checkup has been expanded greatly. Initially, the financial evaluation and checkup was focusing on the investment, financing, budgeting and accounting of infrastructure projects. Today, the financial evaluation and checkup function has expanded to cover areas such as specific financial funds verification, project performance evaluation, and expenditure budgeting verification etc. Meanwhile, the financial evaluation and checkup department experienced great development as well, becoming an indispensable force in the reform movement of the public financial management across the nation. Although financial evaluation and checkup is playing an increasingly prominent role in the public financial management reform, China's public financial management system still needs improvements. The root problem stems from the positioning of the financial evaluation and checkup function within the financial management system. Currently, there is no unified definition regarding whether financial evaluation and checkup should belong to the financial supervision function, or should it belong to the financial management function to assist budgeting. Due to blurry positioning, the financial evaluation and checkup function has different properties and responsibilities in different local government agencies, which negatively affected public financial management as a whole. Through the exploration and practice over the past few years, we now came to a critical time of this nation-wide institutional transformation. How can we better position the financial evaluation and checkup function? How can we ignite the potential of the financial evaluation and checkup function through innovation? I believe that financial evaluation and checkup should be an indispensable component of the financial management system, in order to best assist budgeting, especially in providing professional support. Based on in-depth analysis of the current status of financial evaluation and checkup, together with my own experience, this thesis proposed solutions on how to improve the financial evaluation and checkup function in areas such as system development, institution development and talent development etc.

Keywords: Financial Evaluation and Checkup; Expenditure; Budgeting Management

厦门大学博硕士论文摘要库

目 录

第一章 引言	1
第一节 选题背景	1
第二节 理论依据	2
第三节 论文结构与内容安排	3
第四节 创新与不足	3
第二章 财政评审概述	5
第一节 财政评审的内涵	5
第二节 财政评审主体的历史沿革	6
第三节 财政评审的组织模式	8
第四节 全国财政评审现状	11
第三章 财政评审的作用	14
第一节 财政评审是财政科学化精细化管理的重要手段	14
第二节 财政评审是科学理财的重要手段	17
第三节 财政评审是提高财政投资效益的有效措施	19
第四章 财政评审在实践中的障碍	22
第一节 财政评审法律约束弱化	22
第二节 财政评审职能定位模糊	23
第三节 财政评审业务尚不规范	24
第四节 评审队伍的专业素质有待提高	25
第五章 国外财政评审经验借鉴	27
第一节 法国的公共投资监管体系	27
第二节 美国的公共投资监管体系	28
第三节 法、美两国公共投资监管对我国的启示	29
第六章 完善我国财政评审的若干思考	32
第一节 保障依法评审	32

第二节 调整评审机构性质.....	33
第三节 提高评审质量.....	34
第四节 发展信息化评审.....	36
第五节 加强评审队伍建设.....	40
结 论.....	43
参考文献.....	44
致 谢.....	45

Contents

Chapter 1 Introduction.....	1
Section 1: Research background.....	1
Section 2: Theoretical basis	2
Section 3: Thesis structure and contents	3
Section 4: Innovations and area for improvements.....	3
Chapter 2 Financial evaluation and checkup overview	5
Section 1: Financial evaluation and checkup connotation.....	5
Section 2: Financial evaluation and checkup history.....	6
Section 3: Organizational models of financial evaluation and checkup	8
Section 4: National status of financial evaluation and checkup	11
Chapter 3 The role of financial evaluation and checkup	14
Section 1: Financial evaluation and checkup is an important means of scientific refinement of the financial management system.....	14
Section 2: Financial evaluation and checkup is an important means of scientific financial management.....	17
Section 3: Financial evaluation and checkup is an effective measure in improving the efficiency of financial investment	19
Chapter4 Barriers of financial evaluation and checkup in practice... 22	
Section 1: Weakened law enforcement on financial evaluation and checkup.....	22
Section 2: Blurry positioning of the financial evaluation and checkup function	23
Section 3: Non-standardized financial evaluation and checkup procedures	24
Section 4: A more professional financial evaluation and checkup team is needed.....	25
Chapter 5 Financial evaluation and checkup function in other countries.....	27
Section 1: The supervision system of public investment in France	27
Section 2: The supervision system of public investment in the US.....	28
Section 3: Learning from evaluating the supervision system of public investment in France and the US.....	29
Chapter 6 Solutions on improving Chinese financial evaluation and checkup function	32

Section 1: Secure the financial evaluation and checkup function by law.....	32
Section 2: Adjust the nature of various financial evaluation and checkup institutions	33
Section 3: Improve the quality of financial evaluation and checkup.....	34
Section 4: Promote the digitalization of financial evaluation and checkup ...	36
Section 5: Strengthen the financial evaluation and checkup team	40
Conclusions	43
References	44
Special Thanks	45

第一章 引言

第一节 选题背景

财政投资，是以政府为主体，将其从社会产品或国民收入中筹集起来的财政资金用于国民经济各部门的一种集中性、政策性投资，它是财政支出中的重要组成部分。财政评审是通过考察、评估和测算财政评审客体运作全过程，对相应的财政投资进行技术性、基础性的审定，为财政支出预算的编制和执行提供依据，从而实现对财政支出预算的监督，促进财政部门科学、合理地分配和使用财政性资金，发挥财政性资金的最大投资效益、保证其使用效益的一项管理活动。它是加强财政投资监督和财政预算管理的重要手段，对于加强财政项目的支出预算和财务管理，提高财政投资效益等，都起着无可替代的作用。

完善财政评审工作的法律、法规和制度保障体系，理顺体制、健全机制，将财政评审工作以法律的形式纳入财政预算管理环节，构建财政评审工作服务于预算编制和预算执行的有效机制，可以实现对政府投资和财政支出项目管理的事前审核、事中控制和事后检查的全过程监管，令财政评审工作真正做到有法可依，使其在更大范围、更深层次上发挥更加积极的作用。近年来，随着财政改革的逐步深入和公共财政体制的基本建立，财政评审在财政支出项目管理中的重要作用已逐步得到社会各界认可。2010年，全国各级财政评审机构共评审各类项目27万个，比上年增长28.6%，评审的总投资达到23936亿元，比上年增长16.6%，共审减不合理资金2041.45亿元，比上年增长了2.7%，平均审减率达8.5%^①，财政评审对财政资金的追踪问效作用得到突出体现。但就全国而言，由于历史等多方原因，我国财政评审体制还存在种种缺陷，比如各地机构性质不统一、业务模式不规范等等，并在实际工作中导致了负面效应。究其原因，还是认识问题，也就是财政评审在整个财政工作中的定位问题没有得到很好的解决。结合自身工作实践，通过系统和详细的分析，笔者将从制度建设、机构建设和人才队伍建设等几个方面提出了完善财政评审职能的思路。

^① 资料来源：财政部财政投资评审中心网 <http://tzps.mof.gov.cn/>，2011年3月

第二节 理论依据

财政评审是公共财政的重要活动，投资支出从来都是我国财政支出最重要的组成部分。我国财政制度的公共化改革，一方面决定了财政投资支出也必须向着公共化方向转变；另一方面财政投资支出公共化，本身就是整个财政制度公共化的基本组成部分之一，支持、促进和推动着整个财政制度的公共化进程。因此，如何加强财政投资的规范、监督和管理，仍然是财政制度公共化过程中的重大课题。

一、财政评审是公共财政的重要手段

市场经济下的财政投资主要是公共性的，它直接为市场提供基础设施和公用设施等外部条件，在这种背景下，财政评审活动的性质和目的是为市场经济服务，其制度、内容、方式方法也要与市场经济相适应。作为公共性投资，其首要目的是服务于社会利益，而不是追求项目本身的市场赢利，其项目效益就不适合采用商业性方法来考核与评审，而应当采用社会成本效益方法来进行分析与评判。因为公共投资效果的评价标准，不能局限于项目本身的市场成本与收益，还必须包括项目所涉及的社会成本与所产生的社会收益。正因如此，随着改革导致市场化程度的加深，日益商业银行化的中国建设银行继续代行财政评审职能，就越来越不合适了。在这种背景下，财政部门自己接过财政评审职能，改革财政评审制度，就是一种顺应经济市场化改革的举措，是财政公共化改革一项重要的具体内容。

二、当前财政评审工作理论依据

目前财政评审工作的开展主要是依据以下法律法规：一是《中华人民共和国预算法》，此法明确规定，财政部门有履行检查、监督本级政府基本支出预算执行的职能，并负责对政府投资项目的使用效益进行重点检查、分析和监督。二是财政部“三定”方案，国务院批准的财政部“三定”方案（《国务院办公厅关于印发财政部主要职责内设机构和人员编制规定的通知》国办发[2008]65号）中明确指出：财政部门负责办理和监督中央财政的经济发展支出、中央政府性投资项目的财政拨款，参与拟订中央建设投资的有关政策，制定基本建设财务制度，负责有关政策性补贴和专项储备资金财政管理工作。三是《财政投资评审管理规

定》，财政部关于印发《财政投资评审管理规定》的通知（财建〔2009〕648号）规定的更为明确：“财政投资评审是财政职能的重要组成部分，财政部门通过对财政性资金投资项目预（概）算和竣工决（结）算进行评价与审查，对财政性资金投资项目资金使用情况，以及其他财政专项资金使用情况进行专项核查及追踪问效，是财政资金规范、安全、有效运行的基本保证。”

第三节 论文结构与内容安排

本文对我国财政评审工作进行了比较深入的研究，首先对财政评审相关内涵、财政评审主体的历史沿革、财政评审的组织模式、全国财政评审现状等方面进行分析；其次对财政评审的作用、财政评审在实践中的障碍以及国外财政评审经验进行研究；最后根据理论分析和实证分析的结果，提出完善我国财政评审的若干意见。全文共分成六个部分：

第一部分引言，介绍了本文的选题背景、理论依据、论文结构、创新与不足等。

第二部分财政评审概述，主要阐述了财政评审内涵，回顾了财政评审工作的历史发展过程及现状。

第三部分分析财政评审的作用。

第四部分分析财政评审在实践中的障碍。

第五部分分析国外财政评审经验借鉴。

第六部分分析完善我国财政评审的若干思考。

第四节 创新与不足

一、本文的创新点

（一）尽快科学定位财政评审职能

财政评审工作多年来经过各级政府的大力推动，目前正趋向制度化、规范化。财政评审应作为财政管理职能的重要组成部分，应充分发挥财政评审对财政支出预算管理的技术支持作用。各地财政评审机构经过多年探索实践，现在正处于体制转型的关键时期，应尽快明确机构性质和工作定位，以适应新形势下全国财政

评审事业发展的整体需要。

（二）财政评审工作体现的是专业技术优势

财政评审工作作用的发挥，很重要的一个方面是体现了专业技术优势。专业技术服务于财政工作，为财政投资预算的编制和考核建立起量化的基础和实物化的参照，为财政监督职能的实现提供技术支撑。各级财政评审部门要就财政评审与财政支出预算，建立更紧密的管理体制，将财政评审工作纳入财政支出预算管理中统筹安排，使之与其他财政管理工作互相衔接、互相补充、互相支持。

二、本文的不足之处

由于数据收集不够充分以及限于本人时间和计量分析能力的制约，本文的定量分析相对比较粗浅，需要在今后的工作中继续加强。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库